



Evaluación operativa y de resultados del **Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género hacia Niñez, Adolescencia y Mujeres de Ecuador 2008-2017**



Noviembre 2019

Esta evaluación forma parte de:



Coordinada por:



Con la participación de:



Realizada por:



OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

La política de erradicación de la violencia de género en el Ecuador entre 2008 y 2017 se articuló, principalmente, a través de dos instrumentos: el Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género hacia Niñez, Adolescencia y Mujeres de Ecuador (PNEVG) elaborado en 2007 y su Plan de Acción de 2015 (PA). La evaluación de ambos planes se planteó en torno a la congruencia y pertinencia de su **diseño (OE1)**, su nivel de **implementación (OE2)** y los **resultados obtenidos (OE3)**, con un alcance temporal de 10 años y en el ámbito geográfico nacional en Ecuador, valorando los mecanismos e incidencia de su territorialización en el nivel provincial y cantonal.

OBJETO DE LA EVALUACIÓN

PNEVG 2008-2017-Objetivos Estratégicos

OE1: Aportar en la transformación del **imaginario social** y las prácticas que naturalizan la violencia de género.

OE2: Garantizar la protección y restitución de derechos de las víctimas de violencia de género, asegurando el diseño y funcionamiento del **sistema de protección integral**.

OE3: Reducir la impunidad garantizando a las víctimas de la violencia de género, el **acceso a la justicia** con gratuidad, celeridad e inmediatez.

OE4: Desarrollar sistemáticamente **información cualitativa**, así como sustentos tecnológicos sobre la violencia de género en sus distintas manifestaciones.

OE5(2015): Garantizar la consolidación y sostenibilidad de una **institucionalidad activa y suficiente** para la erradicación de la violencia de género en el marco de la nueva Constitución ecuatoriana.

Instituciones que formaron parte de la política

Entidades rectoras del Plan (MINGOB, MDI, MJDHC) y **Comisión Interinstitucional del PNEVG**.

Ministerios sectoriales que participaron en la implementación (MINEDUC, MIES, MSP), CNIG, CNII, Fiscalía, Consejo de la Judicatura.

Red Nacional de Casas de Acogida, Consejos Cantonales, Direcciones de Género de Municipios, Mesas Intersectoriales Cantonales y ONGs.

SENPLADES, ONU Mujeres.

Normativa nacional e internacional que influyó en la política

NORMATIVA NACIONAL: **Ley 103**(1995) contra la Violencia a la Mujer y la Familia, Código Penal de 2005, Constitución de la República de 2008, Código Orgánico de la Función Judicial de 2009, **COIP 2014**, **Decretos relativos al PNEVG** (629/2007, 1109/2008, 4389/2014, 560/2018).

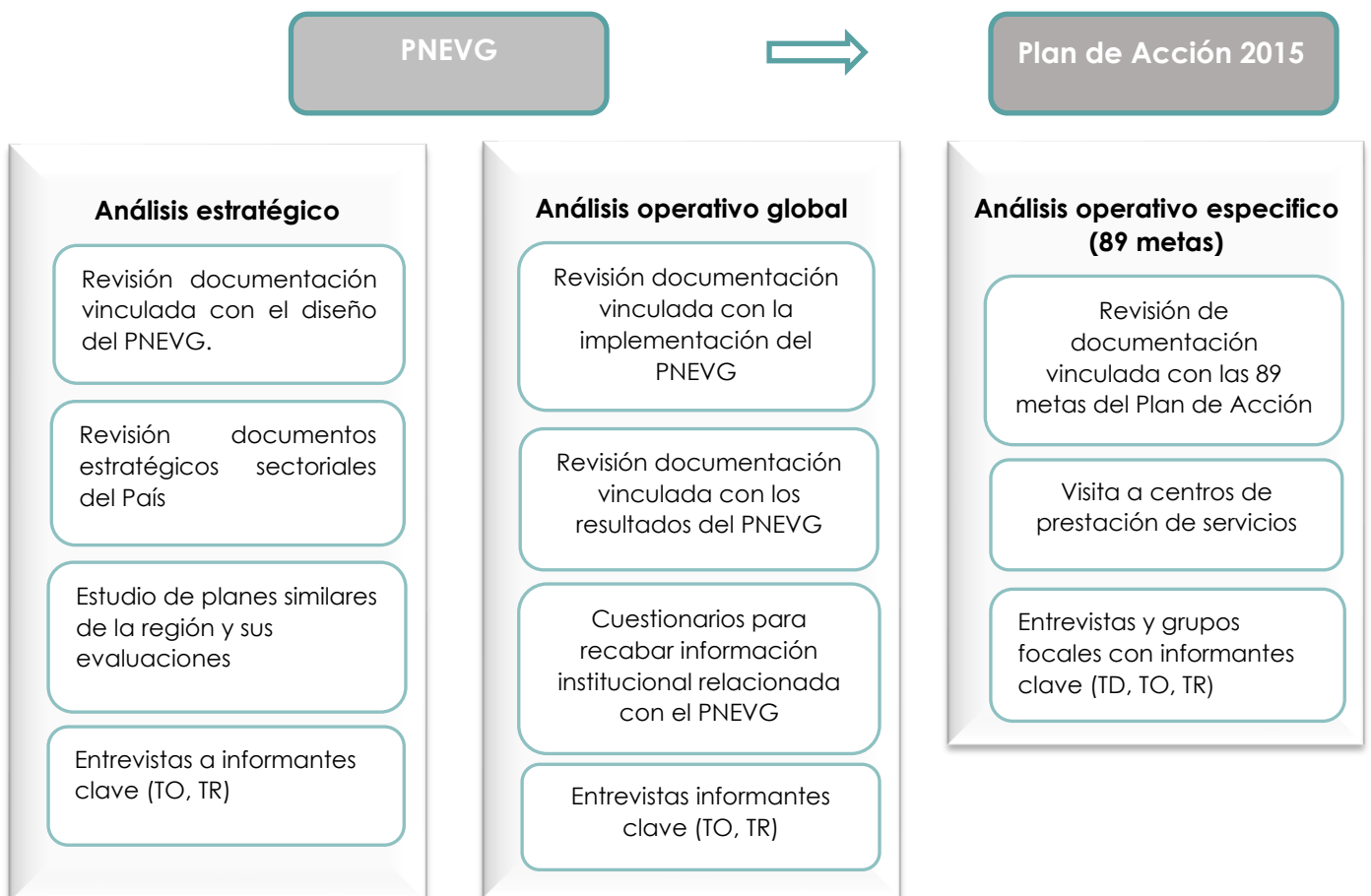
POLITICA NACIONAL DE DESARROLLO: Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010), Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013 y 2013-2017)

MARCO INTERNACIONAL: **CEDAW (1979)**, Resolución nº48 de la AG de NNUU de 1993, Declaración de Viena (1993), **Convención Belén do Pará (1994)**, Plataforma de Beijing de 1995, Reglas de Brasilia 2008/Guías de Santiago sobre Atención a Víctimas y Protección a Testigos (2008).

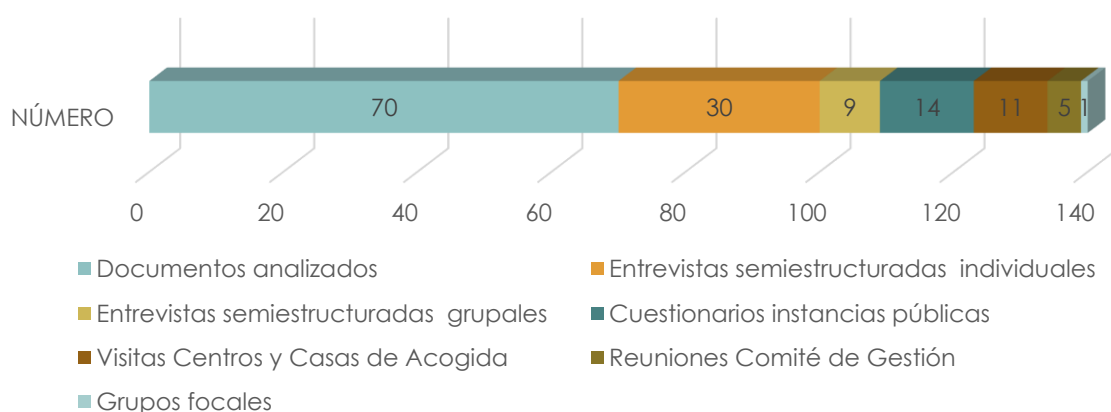
MODELO DE ANÁLISIS

Tomando en cuenta la permeabilidad de la política con otros elementos, sobre todo en sus primeros años, se optó por la aproximación sistémica o comprensiva estructurada del modelo CIPP de Stufflebeam partiendo de la valoración de cuatro elementos: Contexto, Input (diseño), Proceso (implementación) y Productos (resultados).

En virtud de la naturaleza de la política, el abordaje del objeto a evaluar se realizó desde una triple perspectiva analítica: estratégica (nacional, temática), operativa global (implementación y resultados del PNEVG) y operativa específica a las 89 metas del Plan de Acción. El levantamiento de información se realizó en 7 provincias del país.



TÉCNICAS DE LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN DESPLEGADAS



LÓGICA CONCEPTUAL Y CONTEXTUAL DE LA POLÍTICA

C1. Definición de la política y problema objeto de la misma: El PNEVG, tanto en el documento de 2008 como en su Plan de Acción 2015-2017, no contiene una definición clara y acotada del problema público objeto de la política. Se constata una utilización confusa de los conceptos de violencia de género, violencia hacia las mujeres y violencia sexual, intrafamiliar.

C2. Alineamiento y concordancia del PNEVG con el PNBV (Plan Nacional del Buen Vivir): Existe en líneas generales un alto grado de alineamiento y concordancia entre el contenido del PNEVG y el principal documento estratégico de desarrollo ecuatoriano, el PNBV 2013-2017.

C3. El marco Institucional del PNEVG no ha sido explicitado y desarrollado en toda su amplitud y complejidad. La introducción del Eje 5 en el documento del Plan de 2015-2017, con el que se pretende completar el enfoque implementador anterior con nuevos mandatos políticos y orgánicos fruto de la reforma institucional del país, viene a complicar y complejizar aún más el mapa institucional al convertir a una parte importante de estos actores en destinatarios de la política.

C4. Sujeto de derechos. Si bien el PNEVG y su Plan de Acción acogen buena parte de las disposiciones de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará el sujeto de derechos no se circunscribe únicamente a las mujeres, sino que incluye a niños, niñas y adolescentes; estos últimos sujetos resultan beneficiados de manera tangencial por las acciones de la política.

CONGRUENCIA Y ALINEAMIENTO ESTRUCTURAL DEL PNEVG Y SU PA



C6. Dimensionamiento de los problemas que aborda el PNEVG 2008. La formulación de objetivos no está bien sustentada en el diagnóstico de problemas o necesidades, en buena medida por la ausencia de datos que aconsejan la introducción del sistema de registro (EJE 4).

C7. Lógica vertical. El PNEVG en su documento de 2008 presenta una lógica vertical desestructurada. El Plan de Acción introduce una nueva lógica que recoge, la definición de los ejes del plan inicial de 2008. La continuidad de la política radica en esta conexión, pero el crecimiento hacia otros ámbitos permite afirmar desde el punto de vista de la formulación, que el Plan de Acción supera el alcance del Plan del que trae causa.

C8. La matriz del PNEVG en su versión de 2008 presenta una **coherencia horizontal no trazable**. la secuencia nominal escogida (Resultados/productos, objetivos, actividades, metas...etc.) no se utiliza de igual forma en todos los ejes. El Plan de Acción apuesta por una nueva sistemática articulada en torno a 80 acciones estratégicas por tipología a las que se asocian 89 metas marcadas para su cumplimiento en 2017, que en un primer momento carecían de indicadores asociados

IMPLEMENTACIÓN DEL PNEVG

C9. El marco institucional del PNEVG se ha caracterizado por una falta de claridad en las competencias y funciones tanto en las instituciones implicadas- ministerios sectoriales-, como en las instancias de coordinación interinstitucional del Plan.

C10. La elaboración del Plan de Acción 2015- 2017, el establecimiento de la Cruzada Nacional por la Erradicación de la Violencia de Género en el 2017 y el proceso de elaboración de la Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género contra las Mujeres previo a su aprobación en 2018 son **tres hitos fundamentales de coordinación interinstitucional** en la implementación del PNEVG en los que el SDH ha jugado un rol clave.

C11. La **eventualidad y la alta rotación del personal** encargado del cumplimiento del Plan en cada una de las instituciones involucradas dificultaron la continuidad de los procesos; requirieron del constante esfuerzo e inversión en el desarrollo de las capacidades y conocimientos sobre el funcionamiento de la política para al nuevo personal

C12. La **voluntad política o el compromiso de las autoridades** con la política del PNEVG afectaron de manera importante su implementación, y dependiendo de dicha voluntad, las acciones se vieron impulsadas u obstaculizadas.

C13. El **marco legal ecuatoriano actual** es en su mayoría favorable para la implementación de la política para la erradicación de la violencia de género. Sin embargo, aún existen algunos instrumentos procesales cuya aplicación puede derivar en una desprotección de las víctimas.

C14. El principal mecanismo de socialización utilizado ha sido la **capacitación y sensibilización**, especialmente para los servidores públicos que entran en contacto directamente con las víctimas de violencia.

C15. La **transversalización efectiva del Plan** no se dio a nivel de todos los ministerios implicados; solamente el MINEDUC y el MDI destacan en su desempeño en este sentido.

C16. La **articulación institucional a nivel territorial** a través de las mesas intersectoriales creadas en la mayoría de las provincias del país no tuvo el funcionamiento previsto lo que debilitó la desconcentración en la implementación del PNEVG.

C17 y 18. La **falta de un presupuesto asignado** específicamente para el PNEVG ha sido un obstáculo determinante en su implementación; durante la vigencia del PA, solamente el MJ como ente rector, contó con un presupuesto significativo, asignado en su mayoría al eje de atención a las mujeres para los centros de atención y casas de acogida. Si bien el PNEVG no ejecutaba directamente las acciones ni contaba con recursos para ello, fue un referente que facilitó la ejecución de acciones sectoriales y el apoyo de la cooperación internacional. El modelo mixto de financiamiento (Estado-sociedad civil- cooperación internacional) empleado en el proyecto de centros y casas de acogida contribuyó a la consecución de los objetivos de este eje.

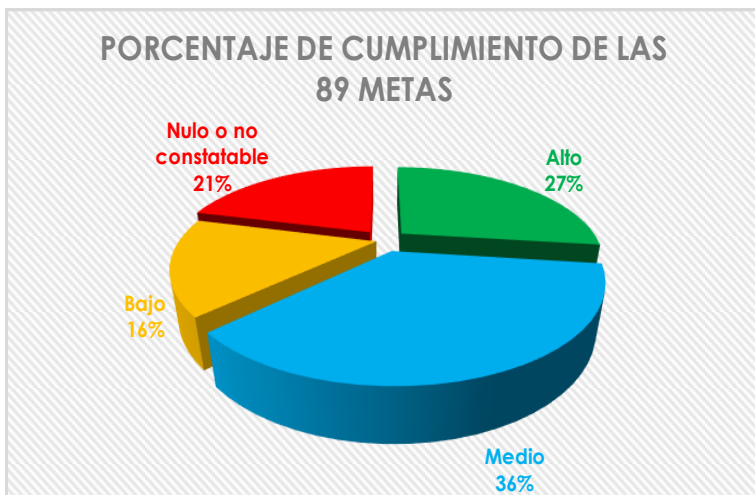
C.19. Los **mecanismos de seguimiento y evaluación** se implementaron escasamente, tanto en el nivel interinstitucional como a lo interno de cada institución.

RESULTADOS DEL PNEVG

C20. Nivel de cumplimiento global del Plan fue medio alto. Desde una perspectiva general el Plan de Acción en su conjunto ha alcanzado un desempeño intermedio con tendencia al alza, en tanto logra un cumplimiento medio-alto del 63%, cercano a los dos tercios del total de metas.

C21. El cumplimiento de metas por eje ha tenido un alcance desigual, desde el 50% de cumplimiento para el Eje 4 hasta el 88 % alcanzado por Eje 3. El análisis del cumplimiento de metas según ejes muestra que el porcentaje es mayor en el Eje 3 (88%) correspondiente a mejorar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia. El Eje 4 es el de menor cumplimiento con un 50%, ya que la implementación de un sistema único de registro de casos de violencia de género no se pudo concretar.

C.22 El Mineduc ha sido la institución con un desempeño más eficaz en la consecución de las metas del Plan.



C.23. La coordinación interinstitucional es el elemento común de las metas que presentan mayor nivel de incumplimiento. Las metas que registran mayor nivel de incumplimiento están relacionadas con la elaboración de subsistemas, normas o procedimientos técnicos que afectaban a varias instituciones.

C.24. El PNEVG identifica como **sujetos de la política pública** a los “niños, niñas, las y los adolescentes, las y los jóvenes, las mujeres mayores”; sin embargo, existe una contradicción entre los sujetos definidos, y su concreción en la planificación y en la práctica.

C.25 El PNEVG ha incidido de forma destacable en el fortalecimiento

del sistema de protección integral y acceso a la justicia, y en menor medida en la transformación de patrones socioculturales y creación de un sistema de registro e información único. Ha sido el sistema de protección integral el que se ha visto mejorado de una manera más significativa, principalmente por la implantación de los centros de atención y las casas de acogida por todo el país. El acceso a la justicia se amplía, en buena medida por las progresivas reformas legales que acogen un concepto más omnicompreensivo de violencia de género, la creación de unidades especializadas y los mecanismos de exigibilidad de los derechos de las mujeres víctimas si bien persisten percepciones negativas en relación a la obtención pronta y diligente de resoluciones judiciales y el trato recibido por las víctimas en sede judicial y policial

NIVEL ESTRATÉGICO

R1. No se ve la **necesidad de elaborar un nuevo Plan Nacional** –como el evaluado–, sino una planificación en torno a herramientas operativas que desarrollen los mandatos de la Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género contra las Mujeres (LOIPEVM, 2018) que se refiere a “políticas integrales, mecanismos para el monitoreo, seguimiento y evaluación; y, medidas para la prevención, atención, protección y reparación integral de las víctimas, así como también, la reeducación de la persona agresora...” (Art. 1).

R2. Es imprescindible **acotar y delimitar** de forma clara e inequívoca **el complejo problema de la violencia de género** estableciendo un concepto consensuado de la misma, en línea con los avances regionales en la materia y con la normativa ecuatoriana (LOIPEVM, 2018).

R3. Se recomienda que el nuevo Plan se rija por la normativa nacional (LOIPEVM) y la normativa internacional, y se centre en las **mujeres de todas las edades**. Vale aclarar que ello no excluye a las víctimas indirectas o colaterales de la violencia infringida contra las mujeres, quienes requerirán atención y protección, tal como se especifica en los artículos 7 y 31 de la ley ecuatoriana.

R4 y 5. Incluir un **marco institucional**, que recoja tanto a los titulares de responsabilidades como a los de obligaciones concernidos por la política, acogiendo un análisis de capacidades, necesidades, potencialidades, así como una clara delimitación de responsabilidades, tareas y funciones de los mismos; deberá asegurar el cumplimiento del Capítulo I del Título IV de la LOIPEVM relativo al SISTEMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES mediante un eje propio de gobernanza y/o un plan de trabajo específico de la instancia rectora que acoja el nivel territorial dotado de competencias y orientaciones claras para participar en la ejecución de las acciones propuestas en la política.

R6. Considerar el **marco internacional** (Agenda 2030) y la **articulación con otros instrumentos de planeación nacional** como la Agenda Nacional para la Igualdad de las Mujeres y personas LGTBI y políticas sectoriales específicas.

R7. Garantizar en todos los ejes de acción de la política, la **cobertura nacional** de la misma, a través de la coordinación con los gobiernos y organizaciones locales, tanto para la socialización de la política como para el logro de sus objetivos.

R8. **Crear espacios de veeduría social** de la política como los comités de usuarias de los servicios u observatorios al sistema de justicia en los casos de violencia contra las mujeres

R9. **Asignación de un presupuesto anual** por parte de las instituciones competentes para el cumplimiento de las metas y acciones que le competen, acogiéndose al Art. 49 de la Ley LOIPEVM.

R10. Establecer sinergias, alianzas y apoyarse en los mandatos que rigen para los organismos internacionales y sus agencias para el desarrollo a través de **plataformas de financiadores** en el ámbito nacional de manera que se complemente el presupuesto nacional y se refuerce estratégicamente el carácter prioritario de la política contra la violencia de género.

NIVEL OPERATIVO

R11. Definir el **marco de actuación** en un período acotado de tiempo y con una lógica de intervención con mayor grado de coherencia tanto vertical como horizontal. Ha de emplearse una metodología de cadena de resultados en la que para enunciar los distintos elementos no se introduzcan conjunciones explicativas ni medios a utilizar, lo que evitará que se entremezclen los distintos niveles de resultados y se respeta la lógica de actuación.

R12. Inclusión de **distintos tipos de indicadores**: estructurales, de proceso y de resultado, o por niveles: de nivel 1, nivel 2, nivel 3 y que cumplan estándares de calidad (Metodología SMART).

R13. Incorporación de los **enfoques de género, interculturalidad, derechos humanos, intergeneracional, integralidad e interseccional** expresada en acciones y medidas concretas que aseguren que la política pública de erradicación de la violencia esté permeada por todas esas dimensiones

R14 Crear un **sistema de información y registro**, asignatura pendiente de la política previa que tome como base los obstáculos analizados en la sección de resultados; se recomienda que se diseñe su implementación progresiva, partiendo de una selección de indicadores prioritarios que ya se encuentran en uso (Encuesta INEC 2011).

R15. Desarrollar iniciativas en el **ámbito educativo** orientadas a poner en cuestión los estereotipos de género y patrones sociales y culturales, incluyendo al Ministerio de Cultura en acciones relativas a la prevención de la violencia y replicando algunas de las campañas que tuvieron lugar durante la vigencia del PNEVG (“Reacciona Ecuador, el machismo es violencia”).



R16. Mantener y fortalecer el **modelo mixto de atención y protección** mediante la ampliación de su cobertura territorial, la dotación de recursos adecuados y la mejora en la gestión de los centros y casa de acogida, asegurando la disponibilidad de la información sobre recursos y servicios.

R17. Fortalecer el trabajo de **restitución de derechos a las mujeres víctimas de VG** a través del acceso a vivienda, a

salud, educación para sus hijos e hijas, y, a trabajo remunerado que les permita alcanzar su autonomía económica y la implantación de un sistema de seguimiento de casos para los casos judicializados.

R18. El nuevo plan requiere de un apartado que explicita cuál será el **sistema de seguimiento específico**, diferenciado de forma clara del proceso de **evaluación**. Este sistema de seguimiento tiene que ser transversal, concertado entre todas las instituciones participantes e integrador de información tanto cualitativa y como cuantitativa y ha de contar con una línea de base como la proporcionada por la Encuesta Nacional sobre violencia contra las mujeres.

Este documento ha sido elaborado con el apoyo financiero de la
Unión Europea

www.adelante-i.eu/evalua



Este documento es resultado de un proyecto co-financiado por la
Unión Europea. Los contenidos de esta publicación en ningún caso
reflejan las opiniones de la Unión Europea

Noviembre 2019